避難所開設・運営訓練マニュアル

（避難所基礎知識編）





令和８年３月

葛飾区

はじめに

本区では、「首都直下地震」による甚大な被害が予想されています。

政府が公表した新たな被害想定に関する報告書では、過去の災害を忘れ、**事前の備えを怠ることこそが「国難級の災害」を招く**と警鐘を鳴らしています。

また、災害への向き合い方についても、「行政が守る者、国民が守られる者」という考え方から、**「国民、企業等、地域、行政が共に災害に立ち向かう」という考え方への転換が必要**であると指摘しています。

区では、自治町会と協力して避難所の開設・運営を行います。

本資料は、避難所に配備されている備蓄品や設備、そして開設・運営の基本的な考え方を皆さまと共有するために作成しました。

避難所運営組織の心構え

発災時に活動できるように、平時から備えを

発災時に、避難所の開設など“共助”の活動を行うためには、
まずは**自分と家族のいのちを守り、けがをしないことが前提**です。

そのためには、日頃から「事前防災」に取り組むことが重要です。



■わが家の主な地震対策

○住宅の耐震化

○家具類の転倒・落下・移動防止対策

○最低３日分、推奨一週間分の水・食料等の備蓄

○発災時のご自身の活動などついて家族との話し合い

（共助の活動を行うためには、ご家族の理解が必要です）

首都直下地震で想定される被害の概要

東京都で最も甚大な被害となる「都心南部直下地震」

葛飾区では、最大 震度６強 の揺れが想定されています。

M7.3、冬18時、風速8m/秒の場合

建物全壊棟数	4,589棟
建物半壊棟数	12,060棟
出火件数	31件
焼失棟数	5,137棟
死者	283人
負傷者	3,439人



想定される地震被害のイメージ図

■ 最大避難所避難者数（４日～１週間後）

葛飾区内で **約11万3千人**　東京都内で **約200万人**

出典：中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について」（令和7年12月）

想定される膨大な数の避難所避難者に対応するために

首都直下地震の発生後には、**多くの地域住民が避難所に集中し、定員を大きく超えるおそれ**があります。

避難所の混雑を防ぐため、
自宅が安全な方は「在宅避難」をお願いしています。

避難所の負担を減らし、優先的に支援を必要とする方へ確実に支援が行われるよう、自宅の安全が確認でき、当面の生活ができる方は「在宅避難」を基本とします。

過去の地震災害での最大避難所避難者数

1995年　阪神・淡路大震災	約32万人
2011年　東日本大震災	約47万人
2016年　熊本地震	約18万人
2024年　能登半島地震	約3万4千人
20XX年　首都直下地震	**約410万人**

出典：中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について」（令和7年12月）



過去の被災地における避難所の状況

足の踏み場もないほど、多くの避難者であふれる避難所



阪神・淡路大震災地震発生当日の避難所（写真提供：神戸市）

過去の災害における避難所での主な課題・問題点



避難所の環境改善に向けて、国や都と連携して取り組んでいます

避難所の役割

避難所は、大地震後も自宅で生活を続けている“在宅避難者” を含む「**被災者の支援拠点**」です。



▼主な役割

- 自宅が倒壊または焼失してしまった被災者に、一時的な避難生活を送る場所を提供します。
- 在宅避難者に、情報提供や物資の配布などを行う拠点にもなります。

※ 在宅被災者の支援拠点にもなるので、避難所に避難している人だけを対象とした運営にならないように留意することが必要です。

※ 在宅被災者も、避難所の運営に協力する必要があります。

「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）への支援」に転換

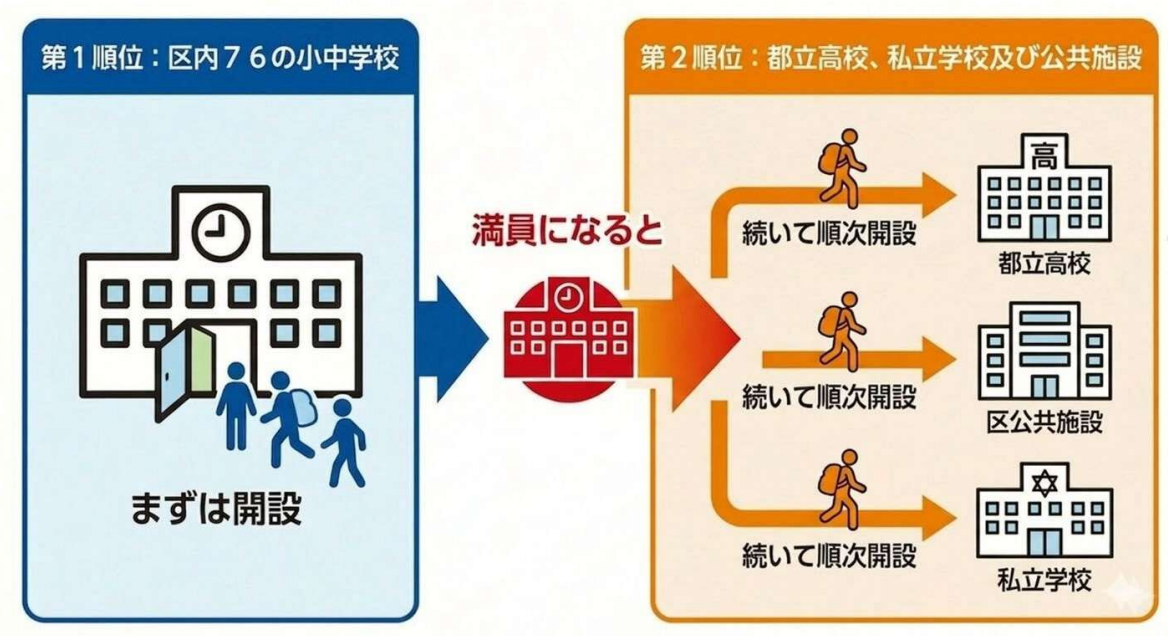
葛飾区が指定する避難所

第１順位：区内76カ所の小中学校を避難所に指定

第２順位：福祉避難所

第２順位：都立高校、私立学校及び公共施設

（まず第一順位の避難所を開設し、避難者数の増加やニーズに合わせ、続いて第二順位の高校や公共施設の避難所を順次開設していきます。）



第２順位で開設される避難所の情報は、区のホームページなど様々な手段で区民に広報します。

避難所と混同しやすい「避難場所」とは？

地震で**大規模な火災が発生したときに、一時的に身を守るために避難する場所**が「避難場所」です。
東京都が河川敷や広い公園などを指定しています。



避難所に延焼する恐れがある場合、避難場所に避難してください。
また、**大きな火災が起きているときは、避難所ではなく、避難場所に逃げてください！**



避難場所には、備蓄物資はありません。

また、避難者の把握など、原則運営は行いません。

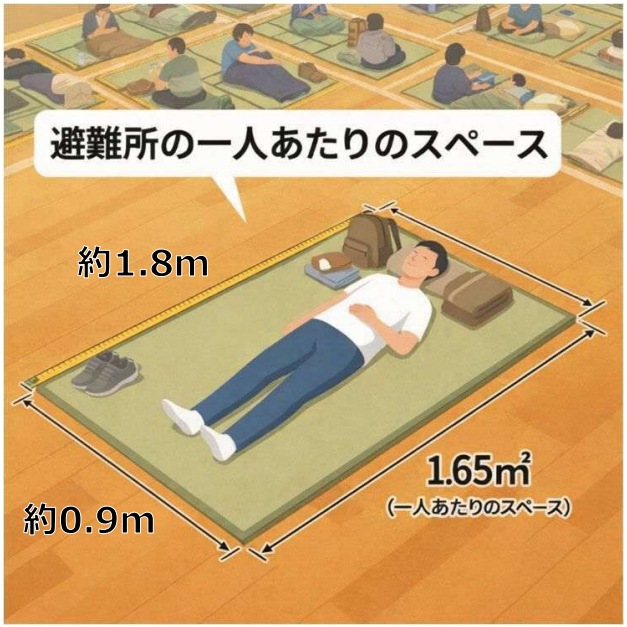
避難所の最大収容可能人数は？

区民全員が避難できるスペースはありません

■第１順位：区内76カ所の小中学校

最大収容人員：約11万１千人

※収容面積（使用禁止区域を除く）÷1.65 ㎡/人で算出





出典：熊本災害デジタルアーカイブ／提供者：菊陽町

避難所はどういうときに開設するの？

■大地震時

葛飾区では、**区内で震度５強以上の揺れを観測した場合**、第１順位の避難所を自動開設することになっています。

「避難所を開設します」という区からのお知らせはありません。

震度情報を各自確認し、自分とご家族の安全を確保してから避難所への参集をお願いします。

※　避難所の施設内に避難するためには、建物の安全点検が必要です。

震度情報は、テレビやラジオのほか、**かつしか安全安心情報メール**に事前登録しておくと、災害情報が配信されます。



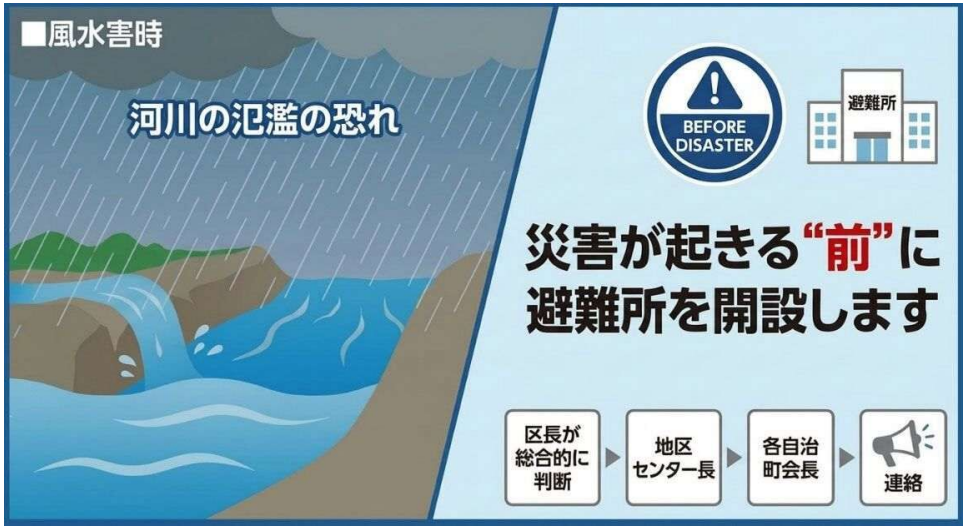
避難所はどういうときに開設するの？

■風水害時

台風の接近など、河川氾濫の恐れがあるとき、災害が起きる“前”に避難所を開設します。

開設する日時や場所は、**区長が総合的に判断**して決定します。

開設が決まったときは、地区センター長を通じて各自治町会長に連絡します。

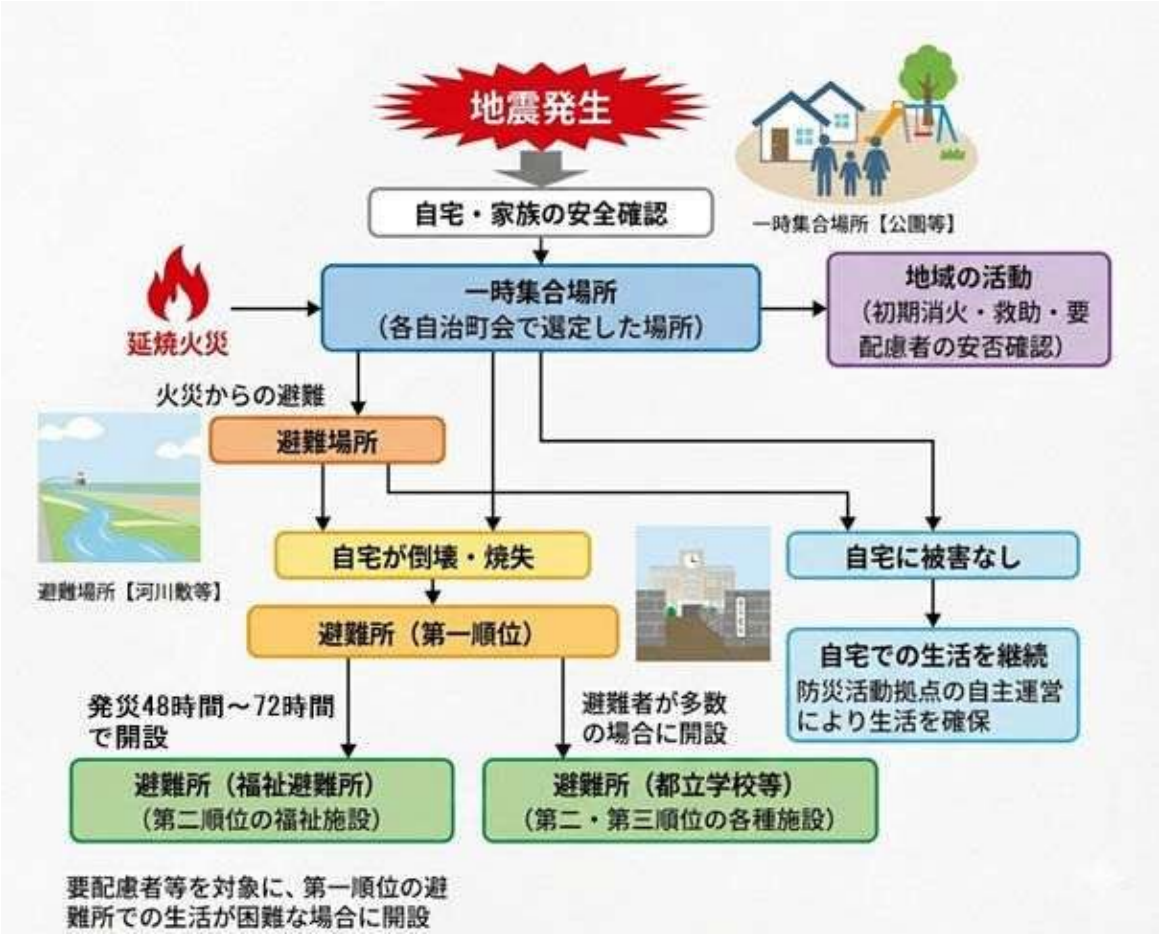


区職員と避難所運営会議のメンバーが協力して避難所を開設します。

連絡を受けた自治町会長は、避難所運営会議のメンバーにご連絡をお願いします。

※ 各自治町会は、避難所運営会議メンバーへの連絡体制を構築しておきましょう。

大地震の避難行動フロー図



実際は、一時集合場所のことを知らない人も多く、**ほとんどの人は「避難所」に直接来る可能性が高い**ことが想定されます。

地震発生時の防災市民組織（自治町会）の役割

自助

共助

まずは「自助」で身の安全確保



揺れから命を守り、自宅の安全を確認することを最優先します。

移動

一時集合場所



一時集合場所に集まり、被害状況などの情報交換をします。

※避難所となる学校の校庭が、一時集合場所に指定されている場合もあります。

避難所に直接避難する人も

地域の災害対応

対策本部の立ち上げ



到着した役員で本部を設置し、被害状況の収集などを行います。

安否確認・消火・救出救護など



防災倉庫の資機材等を活用して、消火や救助などを行います。

避難所の対応

避難所の開設



避難してくる避難者への対応をしながら、避難所を開設します。

直後は、地域の災害対応をしつつ、避難所の開設も同時並行で行うことを想定して事前に役割分担を検討しておきましょう。

避難所運営会議をしよう！

災害が起きてから話し合うのではなく、平常時から**「この避難所をどう運営するか」**を決めておくための会議です。

避難所運営組織は、避難所ごとに、地域の自治町会・学校・区職員・ PTAなどで構成されています。

※ 避難所ごとに担当する自治町会が割り当てられています。

▼平常時

・マニュアルや避難所のレイアウト等の検討

・避難所開設・運営訓練の実施



▼災害時

・区職員などと協力して、避難所の開設・運営の中心的な役割を担う

避難所運営会議の役割は？

自治町会 （地域住民）	自主的な避難所運営のリーダー（指示役）です。 自治町会の役員を中心に、避難者に指示を出して協力を求めながら連携して活動します。
避難所 指定職員 （区職員）	主に学校避難所と区（災害対策本部・避難所運営対策本部）の橋渡し（連絡調整役）です。 学校に配置されているIP無線機や指定職員に貸与している災害用スマートフォンを使って、避難所の状況報告や物資などの支援要請などを行います。 比較的近隣に居住している職員４名を配置しています。 自治町会による自主運営に移行後は、通常の業務に戻ります。
学校長	施設の管理責任者です。 近隣に居住しているわけではないため、休日夜間はすぐに参集できないことが多いです。 なお、学校開校中は、児童・生徒の保護が優先されますので、可能な範囲で対応に当たります。

避難所の開設・運営体制

▼開設準備：発災から避難者を受け入れる前の準備

発災直後は、参集可能な人員が不明確です。そのため、あらかじめ定めている避難所運営組織（６部体制）にかかわらず、**避難所に集まった人員の中で、３つに班に分かれて活動します**。

班名	主な役割	活動内容
総括班	避難所本部 （司令塔）	・区災害対策本部、防災関係機関との連絡調整 ・情報の整理と管理 ・参集者の任務任命 ・各班への指示、連絡 ・各班の活動状況の把握 ・リーダー（班長）会議の開催
避難者 対応班	避難者対応全般	・けが人、災害時要配慮者、ペット同行者等を含む避難者への対応 ・（避難者の受入が整うまで） 避難者への待機指示と情報提供、協力要請 ・（避難者の受入準備後） 避難者受付業務
避難者 受入準備班	避難所安全確認	・校舎の外観点検 ・（校舎内に立入可能と判断したとき）校舎の内部点検 ・点検で把握した危険個所への立入禁止措置
	避難者受入準備	・避難所利用方針の決定 ・避難所共通ルールの決定、変更 ・避難者に周知すべき事項の掲示物作成 ・避難所の立入禁止場所等の措置 ・居住スペースの通路確保

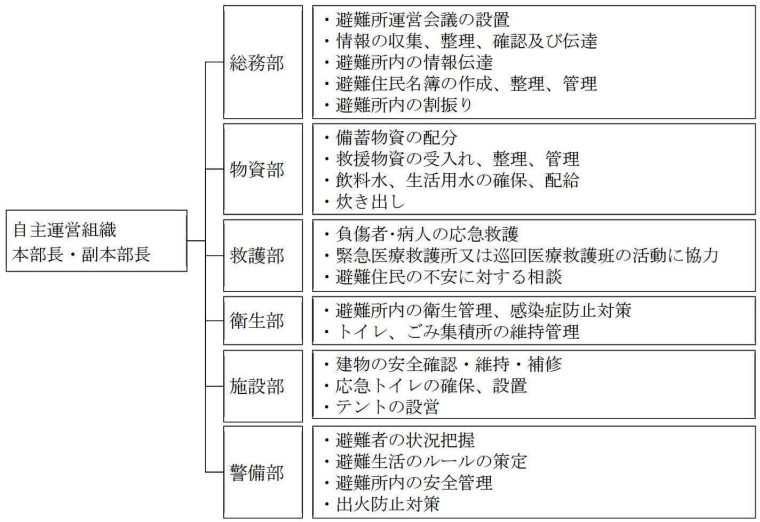
避難所の開設・運営体制

▼避難所運営：避難者を受け入れてから閉鎖するまで

避難者を受け入れた後は、**避難者を含む地域住民が自主的に避難所運営するための「自主運営組織」を早期に立ち上げます。**

避難所に配置された区職員や施設管理者（学校長）と連携して運営していきます。

自主運営組織の立ち上げは、平時の避難所運営会議のメンバーが中心となって進めます。



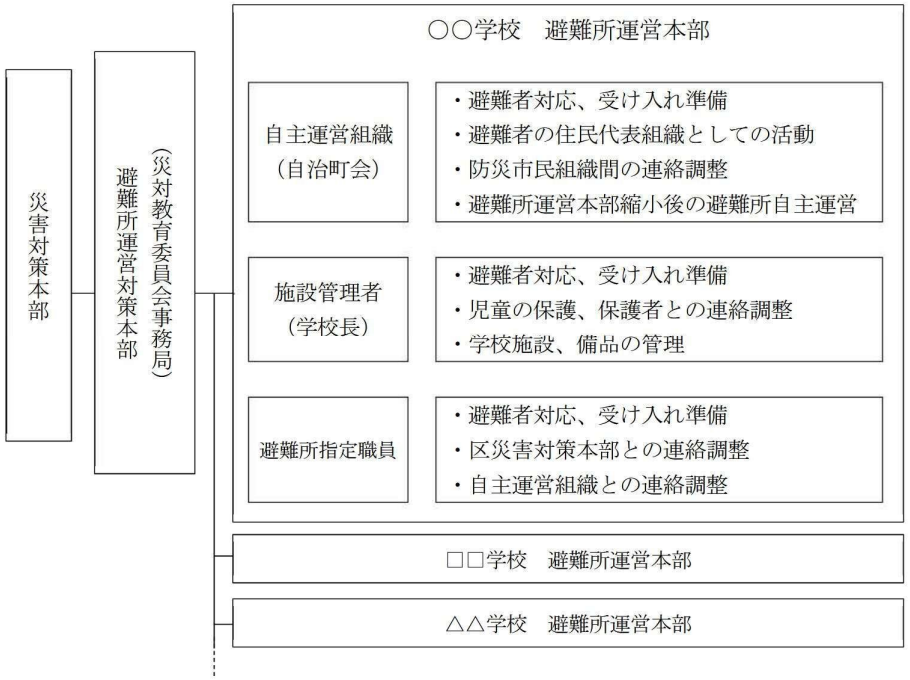
発災直後は３つの班、開設時は６部体制とし、その後は避難所運営のニーズに合わせて、役割分担を見直していきます。

避難所の開設・運営体制

▼区災害対策本部：避難所運営対策本部（教育委員会）

区内で震度５強以上の地震が発生すると、区役所本庁舎に災害対策本部を設置します。

学校避難所の司令塔となる「避難運営対策本部」が教育委員会事務局に設置し、各避難所と連携して避難所運営にあたります。



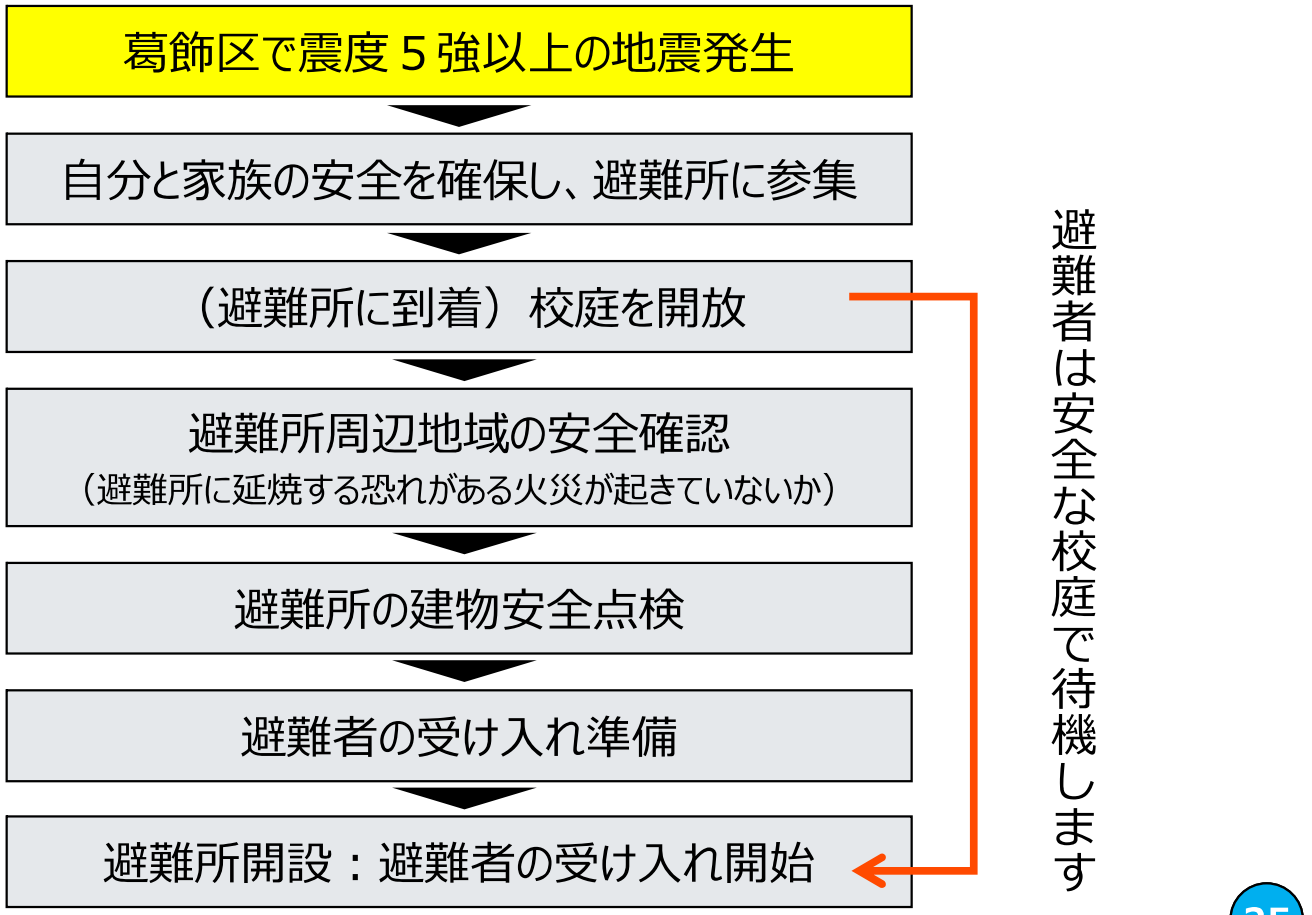
危機管理課は、区の災害対応の司令塔になります。

平時とは異なり、避難所に関することは、すべて「避難所運営対策本部」に報告や要請などをします。

※ 原則、避難所に配置されている区の職員が避難所運営対策本部とのやり取りをします。

避難所開設の主な手順

二次災害を防止するため、避難所の建物安全点検を実施し
最低限の受入れ準備が整うまでは、避難者を避難所内へご案内しません。



なぜ避難者の受け入れ準備が必要？

過去の災害では、生活スペースの通路を確保しないまま避難者の受け入れを開始したため、足の踏み場もない状況が発生しました。

一度受け入れが始まると、後から通路を確保することは極めて困難です。そのため、**受け入れ開始前に最低限の動線を確保するなど、必要な準備を整えたうえで受け入れを行う**必要があります。

※ 通路は、避難者の移動がしやすくなるだけでなく、緊急時の避難通路にもなります。



テープの活用



シートの活用

開設直後の避難所運営の主なポイント

■ 避難所運営の心得：全員が「当事者」です

- **「全員が被災者」という意識を持つ**　自治町会、区職員、教職員、そして避難者。全員が被災者であることを忘れず、互いを思いやる姿勢が大切です。
- **「支援する側・される側」の壁をなくす**　避難者は単なる「お客さま」ではありません。全員が運営の担い手であるという考え方を共有しましょう。

開設直後の避難所運営の主なポイント

■ 開設1日目の重要アクション

- **協力の呼びかけ**　初日のうちに「みんなで協力して運営すること」「できることは積極的に手伝ってほしいこと」を全員に伝え、当事者意識を持ってもらいます。
- **「班（居住組）」の編成**　部屋単位で班を作ることで、連帯感が生まれ、トラブルの防止や役割分担（お手伝いの選出）がスムーズになります。
- **意思決定への女性参画**　運営の判断の場には、必ず女性が加わってください。多様な視点（防犯、衛生、育児など）を取り入れることで、誰にとっても安全な避難所になります。

避難所開設・運営に関するマニュアル等の整備

区では、避難所の開設・運営の基本的な指針やマニュアルなどを整備しています。

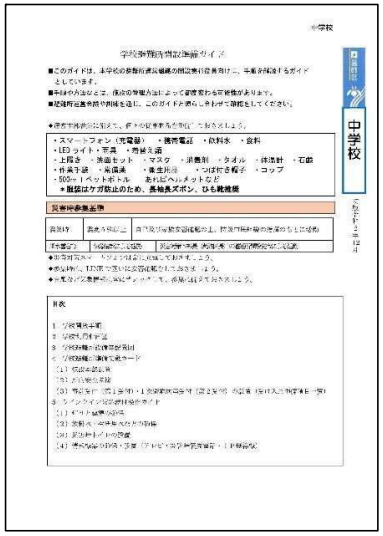
開設

（避難所ごとに作成）学校避難所開設準備ガイド

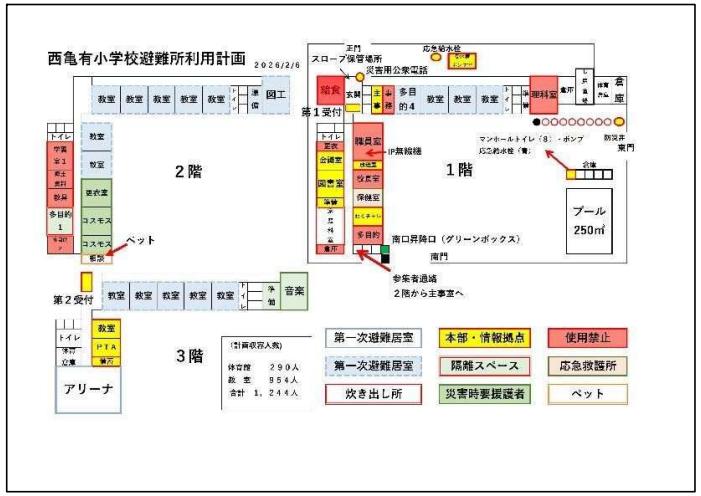
（避難所ごとに作成）避難所利用計画図

運営

避難所運営マニュアルチェックリスト



避難所開設準備ガイド



避難所利用計画図



避難所運営マニュアルチェックリスト

避難所利用計画図で定めている部屋は？

第１次居室	避難者を最初に受け入れる生活スペースです。 主に体育館が指定されています。
第２次居室	第一次居室が満員となった場合に、次に使用するスペースです。 主に２階以上の普通教室が指定されています。
要配慮者居室	車椅子など、避難生活を送るために特別な配慮や支援が必要な方を受け入れる生活スペースです。 主に１階の教室が指定されています。
本部・情報拠点	主に運営役員が使用するスペースで、会議や事務作業、情報連絡などに使用します。
隔離スペース	感染症にかかっているまたは感染の疑いのある体調不良者を受け入れるスペースです。 備蓄しているビニールシートなどを使って感染拡大を防ぎます。
救護スペース	主に、発災後しばらくしてから巡回する医師・看護者が活動するスペースです。
ペットスペース	ケージ、キャリーバッグに入れた飼育動物を置くスペースです。 備蓄しているブルーシートを床や壁に張り、臭いがつかないようにします。

避難所の共通ルール

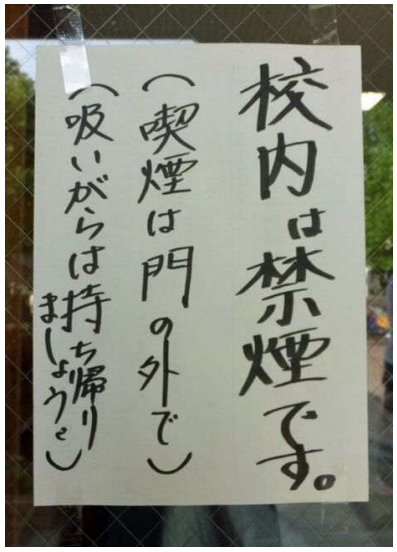
避難所での混乱やトラブルを最小限に抑えるためには、ルールづくりは不可欠です。

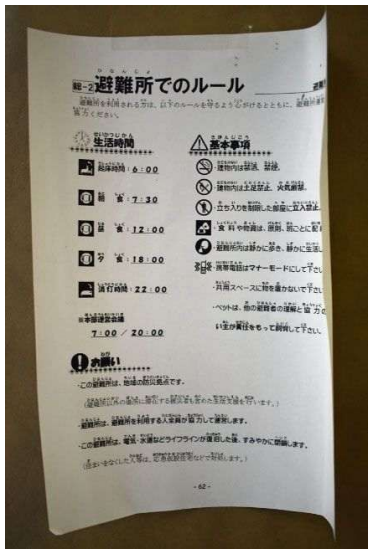
避難所開設時にゼロからルールを作ることは困難なため、区ではあらかじめ基本的なルールを定めています。

ただし、運営の過程で、見直しが必要なルールや新設すべきルールが生じた場合には、自主運営組織で協議して決定していきます。

▼主なルール（例）

- 消灯時間
- 避難所内禁煙
- ペット飼育場所
- 災害用公衆電話の使用時間
- 物資が不足する場合の配る優先順





過去の被災地での避難所のルールの掲示

避難所における動物飼育の基本ルール

▼受入できるペット



- ケージやキャリーバッグに入る犬、猫やうさぎなどの小動物。
- 人や他のペットに迷惑をかけない。

※ ケージに入らない、または危害を加えるおそれのあるペットは避難所で受け入れできません。
遠方の家族・知人への預け入れや、ペットホテルの利用を事前に検討しておきましょう

▼基本ルール

- 避難する際、飼い主はケージや一週間程度の水・餌・トイレ用品、健康記録（予防注射履歴）などを持参します。
- 避難所利用計画図で示されたペット飼育場所など、定められた場所で飼育します。
- 飼育場所では、ケージ（おり）の中で飼育します。
- 排せつは、飼育場所内で済ませ、避難所の処理方法に従いビニール袋に入れて、指定の処分場所に捨てます。
- 飼い主は、飼い主グループを結成し、飼育場所の管理・運営を行います。



出典：葛飾区「避難所における動物飼育のガイドライン」（令和2年修正）
葛飾区「ペットの防災ハンドブック」（令和7年1月）

避難所の主な設備や備蓄品

▼ 避難所開設

□ セキュリティボックス

自治町会の役員でも解錠できるように、校舎玄関の鍵とセキュリティカードが入っているセキュリティボックスを設置しています。

解錠番号は、自治町会の会長などに事前にお伝えしています。



□ 避難所ボックス

主事室内に備えられた木箱で、避難所開設に必要なものが入っています。

【内容物一覧】

避難所開設準備ガイド、避難所運営マニュアルチェックリスト、鍵束（備蓄倉庫・受水槽・ポンプ室・プールなど）、懐中電灯、ラジオ、バール、ハンマー、マンホールトイレ用蓋鍵、各種ガイドライン

※学校により備蓄倉庫内の避難所運営物品内に分かれている



避難所の主な設備や備蓄品

▼ 電源の確保

□ 蓄電池

主事室内に配備されたソーラーパネル付き蓄電池（常時充電）。

主に運営本部人員が情報収集・通信連絡を行うためのスマートフォンの充電などに使用します。（15Wで約50 回充電）



□ 発電機

備蓄倉庫に備えられているガスボンベ式発電機（コンセント付き）。

通常運転だとボンベ 2 本で 2 時間、強力モードだと 1 時間程度稼働します。排気ガスが出るため、必ず屋外で使用します。



避難所の主な設備や備蓄品

▼ トイレ

□ 簡易トイレ



組み立て式のコンテナ型洋式便器＋高速吸水凝固シート入り袋。

水が使えないところでも用を足すことができます。

和式トイレにコンテナを設置したり、洋式トイレに袋だけ設置して使用します。準備が簡単なので、マンホールトイレが準備できるまではこちらも活用します。

□ マンホールトイレ





校庭にある下水道直結の専用マンホールに設置する、組み立て式の洋式便器。プールや井戸などの水源から専用のホース・ポンプで貯水ますに水を貯め、任意のタイミングで放流するとマンホールの水が流れる。

（25mプールの水量 小学校：250 ㎥　中学校：360 ㎥）

避難所の主な設備や備蓄品

▼ 飲用水の確保

□ 受水槽

学校の水道につながっている貯水タンクで、平常時は水道管→受水槽→高架水槽→校舎内水道といった形で上水が流れています。

地震時は、断水や校舎内の配水管などの損傷により、水道を利用できない可能性が高いため、受水槽の水を有効活用します。直接水を出せるように蛇口が設置されています。

揚水ポンプの停止、給水バルブの閉鎖措置をすることで濁り水の流入を防ぎ、受水槽の水が無駄にならないようにします。



避難所の主な設備や備蓄品

▼ 飲用水の確保

□ 応急給水栓



　備蓄倉庫に備えられている給水用のスタンドパイプを応急給水栓に設置して水道水を利用することができる。

　なお、改築校舎などで、学校内に応急給水栓がない場合は、近くの消火栓からの水を利用することができます。

　首都直下地震想定では、区内で 61%の上水断水率となっているが、水道本管の耐震化が終了しており、水道本管は利用できる可能性が高い。

　災害時の給水場所として、在宅避難者を含めて水の確保・配布ができます。

避難所の主な設備や備蓄品

▼ 生活用水の確保

□ 防災井戸

一部の学校に設置された生活用水用の防災井戸。

主にマンホールトイレの水洗や、洗濯・清掃用の水として活用します。

飲用はできませんので注意してください。



□ プールの水

マンホールトイレの洗浄水として利用します。



避難所の主な設備や備蓄品

▼ 連絡手段の確保

□ 災害用公衆電話

昇降口等に設置された電話盤から接続する、災害時でも優先的につながる回線の電話（発信専用）。

電話機自体は主事室内のプラスチックケースに入っています。

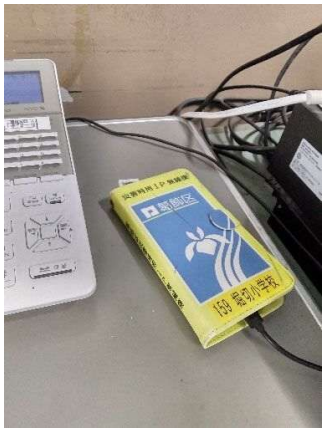
５回線（５台）あり、１台は国際通話が可能。



□ IP無線機

各避難所の職員室等に配備されたスマホ型の無線機。

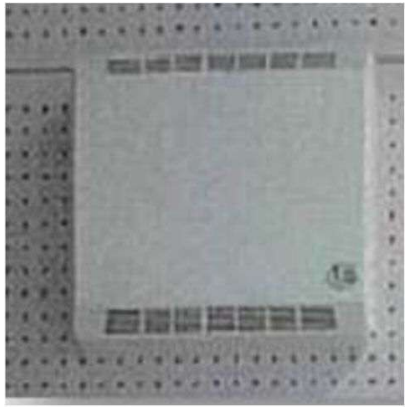
主に避難所指定職員が本部やほかの避難所と連絡を取る際に使用。写真を送付することもできる。



避難所の主な設備や備蓄品

▼ 連絡手段の確保

□ 公衆無線LAN



体育館に設置された、情報収集・通信連絡用の無料公衆無線 LAN。「Katsushika_Free_Wi-Fi01」に接続し、Google など任意のアカウントでログインすることで使用可能。

同時接続数は約 100 人で、多くの方が利用できるように 30 分に一度切断される仕様になっています（1 日 5 回まで接続可）。停電時は使用不可のため、太陽光発電施設などを計画的に整備中。

□ テレビ

体育館内のテレビアンテナのケーブルボックスにアンテナ線をつなげるか、持ち運び可の室内アンテナにて、テレビで情報収集が可能。テレビとアンテナ線は備蓄倉庫内に格納されています。

停電時は使用不可のため、太陽光発電施設などを計画的に整備中。

避難所の主な設備や備蓄品

▼ 避難所生活

□ カーペット

カーペット１枚が１人分の居住スペースです。



□ 断熱マット

断熱マットは、カーペットの下に敷いて使用します。特に冬場の寒さ対策に有効です。

□ 毛布

毛布は１人１枚配布します。



□ 簡易間仕切りテント

プライバシーを確保するためのテントです。



避難所の主な感染症対策

▼ 避難者受付：２段階受付方式

避難所内での感染拡大を防止するため、「2段階受付」を導入しています。体調の悪い方と健康な方の通り道（動線）を分けることで、接触を最小限に抑えます。



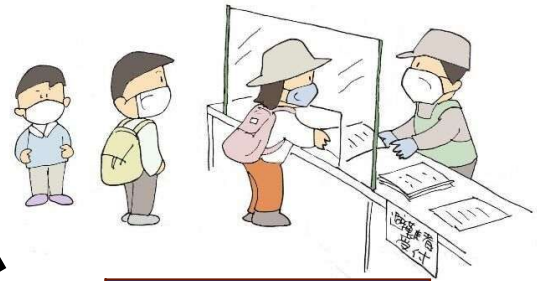
専用スペースへ移動
（移動後）避難者カード記入

咳・発熱等がある人
（体調不良者）



① 事前受付
（第１受付）

咳・発熱等症状がない人



② 避難者受付
（第２受付）



③ 避難者カード記入

避難所の主な感染症対策

▼ 感染者などの専用受け入れスペースを設置

感染者、またはその疑いのある方については、専用（隔離）のスペースを確保したうえで受け入れを行います。



備蓄倉庫にある透明なシートで区画をつくります

避難所の主な感染症対策

▼ マスクの着用

避難所には、重症化リスクの高い高齢者などが多く避難してきます。

そのため、運営管理者は避難者やスタッフに対し、マスクの着用を呼びかけてください。

なお、着用はあくまで任意であり、強制するものではない点にご留意ください。



避難所開設・運営訓練の主なメニュー

▼基礎編：約２時間程度

しばらく訓練を実施していない場合は、まずは基礎編で知識を身に着けてから応用編を実施することをお勧めしています。

▼第1部　避難所講話（約1時間）

区職員や専門家が講師となり、資料を用いて解説します。

- 避難所の目的・役割・開設基準について
- 避難所の運営体制・施設の利用計画について
- 避難所設備・資器材について

▼第2部　避難所設備・資器材確認（約1時間）

講話で得た知識をもとに、区職員が解説しながら実際の設備や資器材を確認します。

- 休日夜間時の学校開錠方法の確認
- 防災備蓄倉庫の中身（資器材）の確認
- 各設備の位置と操作方法の確認

避難所開設・運営訓練の主なメニュー

▼応用編

実動体験型	設備を見るだけでなく、参加者自身の手で実際に組み立てや操作を行う。
課題特化型	「居住スペース作成」「受付・避難者受入」「資器材操作」など、特定の項目に絞って重点的に行う。
班別ローテーション型	班ごとに分かれて、異なる訓練項目をローテーションで行う。
指導実践型	身につけた知識を生かし、町会役員が指導役となって地域住民へ教える。

▼訓練までの流れ

事前相談 ▶ 調整・計画 ▶ 周知・準備 ▶ 訓練当日

※ 訓練実施予定日の２カ月前までに、危機管理課訓練係までご相談ください。